Nº 41 - TOMO 19 4 DE ENERO DE 1995



REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

DIARIO DE SESIONES DE LA COMISION PERMANENTE

QUINTO PERIODO ORDINARIO DE LA XLIII LEGISLATURA

6ª SESION

PRESIDE EL DOCTOR ALBERTO ZUMARAN
(Presidente)

ACTUAN EN SECRETARIA LOS TITULARES DOCTOR JUAN HARAN URIOSTE Y SEÑOR MARTIN GARCIA NIN

SUMARIO

1) TEXTO DE LA CITACION

"Montevideo, 30 de diciembre de 1994.

La COMISION PERMANENTE se reunirá, en sesión extraordinaria, el próximo miércoles 4 de enero de 1995, a la hora 15 y 30, a fin de informarse de los asuntos entrados y considerar el siguiente

ORDEN DEL DIA

Mensaje del Poder Ejecutivo solicitando venia para designar vicepresidente del Directorio de la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas al doctor Carlos Eduardo Abdala Schwarz.

(Carp. N° 191/94 - Rep. N° 95/94)

LOS SECRETARIOS".

2) ASISTENCIA

ASISTEN: los señores legisladores **Bouzas, Ricaldoni, Atchugarry, Carámbula, Chifflet, Fau** y **Stirling.**

FALTAN: con aviso, el señor legislador **Trobo;** sin aviso, los señores legisladores **Urioste** y **Alvarez Viera.**

3) ASUNTOS ENTRADOS

SEÑOR PRESIDENTE. - Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 40 minutos)

SEÑOR PRESIDENTE. - Dése cuenta de los asuntos entrados.

(Se da de los siguientes:)

"Montevideo, 4 de enero de 1995.

El Poder Ejecutivo remite varios Mensajes solicitando venia para:

designar en calidad de embajador extraordinario y plenipotenciario de la República, ante la República de Portugal, al embajador señor Alfredo Giró Pintos.

-A la Comisión Especial integrada por los señores legisladores Stirling y Trobo.

designar como consejero del Directorio del Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública al señor profesor Gustavo Vasconcellos Salinas;

-A la Comisión Especial integrada por los señores legisladores Stirling y Trobo. Por disposición reglamentaria se efectuó su reparto.

y para destituir de sus cargos a un funcionario del Ministerio de Educación y Cultura y uno del Ministerio de Defensa Nacional.

-A la Comisión Especial integrada por los señores legisladores Stirling y Trobo".

4) INTEGRACION DEL DIRECTORIO DE PLUNA

SEÑOR BOUZAS. - Pido la palabra para una cuestión de orden.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor legislador.

SEÑOR BOUZAS. - Antes de que la Comisión Permanente comience a tratar los asuntos que figuran en el orden del día -para lo cual deberá pasar a sesión secreta- quisiera plantear nuestra preocupación con respecto a la actual integración del Directorio de PLUNA.

Como es de conocimiento de todos los señores legisladores, a partir del momento en que el anterior Directorio de dicha empresa -integrado por los doctores Piaggio Victorica y Brussoni y el señor Bugallo- decidió desestimar la oferta presentada por el Plurisconsorcio de Aeronavegación para asociarse con PLUNA a fin de conformar una empresa mixta, el señor presidente de la República solicitó la renuncia de los doctores Piaggio Victorica y Brussoni, pertenecientes al Partido Nacional. A continuación, se designó en forma interina a dos directores provenientes de otros Entes Autónomos: la señora contadora Rosario Medero y al doctor Orticoechea, de ANTEL y del Banco Hipotecario del Uruguay, respectivamente.

De acuerdo a lo que establece el artículo 192 de la Constitución de la República, para que se integren estas dos personas al Directorio de PLUNA, es necesario que el Poder Ejecutivo envíe una solicitud de venia a esta Comisión Permanente, en virtud de que las vacantes que se produjeron son definitivas y no tienen un carácter transitorio.

Días pasados, realizamos algunas consultas acerca de la integración de directorios de otros Entes Autónomos, con designación transitoria, con respecto a la posibilidad de tener quórum para resolver problemas que se plantean en ocasión de licencias o de ausencias temporarias -por ejemplo, por enfermedad- de algunos de sus directores. Pero, en el caso de PLUNA, se ha producido la vacancia definitiva.

Ante esta situación y de acuerdo a lo que establece el artículo 192 de la Constitución, es necesario que se cumpla con el procedimiento previsto para la provisión inicial de los cargos respectivos. Esto está establecido en el artículo 187 de

la Constitución. Allí se dice que es necesario contar con previa venia de la Cámara de Senadores, otorgada sobre propuesta motivada en las condiciones personales, funcionales y técnicas.

Desde nuestro punto de vista, el hecho de que el Senado aprobara, en su oportunidad, la designación de la señora contadora Medero y del doctor Orticoechea para integrar un determinado Directorio, no implica necesariamente que cuenten con las condiciones funcionales y técnicas para formar parte de otro Directorio de un Ente Autónomo diferente. Si no se tiene en cuenta esto, puede ocurrir -tal como está sucediendo- que algunas personas o entidades que se sientan perjudicadas o agraviadas por alguna resolución adoptada por el actual Directorio de PLUNA o por su presidenta, opten por hacer un juicio contra el Ente reclamando por daños y perjuicios, por considerar que se los ha afectado en sus intereses directos. Y esto puede resultar muy oneroso para el Estado.

En consecuencia, nos parece que corresponde, por las vías que sean necesarias, llamar la atención para que el Poder Ejecutivo envíe la solicitud de venia. Además, como es notorio, una de las cosas que debe hacer el actual Directorio de PLUNA en el momento en que estamos viviendo es reconsiderar la apelación presentada por el Pluriconsorcio de Aeronavegación -o lo que queda de él- referida a una anterior resolución del Directorio. Se trata de una resolución trascendente, puesto que de ella dependerá el futuro de PLUNA, que es nuestra empresa de bandera en materia de navegación aérea.

Esta era la preocupación que queríamos exponer ante el Cuerpo, a fin de saber de qué modo podemos viabilizar nuestra inquietud ante el Poder Ejecutivo.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE. - La Presidencia desea saber si el planteamiento del señor legislador es una solicitud concreta o sólo se trata de un tema a debatir por parte de la Comisión Permanente. Además, quisiera saber si existe algún proyecto de resolución sobre el punto o si el señor legislador desea que el asunto pase a una Comisión Especial que informe posteriormente al Cuerpo.

SEÑOR BOUZAS. - A nuestro juicio, sería adecuado que el tema pase a una Comisión Especial del Cuerpo, que analice la preocupación, a los efectos de que en la próxima reunión -que, si no me equivoco, es el día 17 de enero- podámos enviar este asunto al Poder Ejecutivo, para tratar de subsanar en lo que sea posible los problemas que se vienen planteando.

SEÑOR ATCHUGARRY. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor legislador.

SEÑOR ATCHUGARRY. - Señor presidente: si no me equivoco, el señor legislador Bouzas entiende que hay una mora de parte del Poder Ejecutivo, porque no ha solicitado la venia para la provisión definitiva de ambos cargos. En ese sentido, me parece que sería razonable enviar la versión taquigráfica de las palabras del señor legislador al mencionado Poder. Al respecto, me pregunto qué podremos analizar en una Comisión Especial, ya que existe una opinión jurídica sobre el tema y todos somos conscientes de que hay una práctica en contrario desde hace varios años. Tal como señala el señor senador, puede existir una dificultad para el Ente, que obviamente no vamos a resolver en este ámbito, porque no tenemos la facultad de dictar una ley interpretativa.

Además, la opinión del señor legislador está avalada por algún comentario aparecido en la prensa, concretamente, por un colega jurista destacado. Como todos los temas, este asunto podrá tener más de una opinión, pero me parece del caso enviarlo al Poder Ejecutivo para que, en definitiva, asuma su responsabilidad frente a la "mora" que plantea el señor legislador Bouzas.

En síntesis, propongo que las palabras del señor legislador Bouzas sean enviadas al Poder Ejecutivo a nombre de la Comisión Permanente.

SEÑOR PRESIDENTE. - La Mesa desea saber si el señor legislador Bouzas está de acuerdo con la propuesta planteada.

SEÑOR BOUZAS. - Sí, señor presidente, estamos de acuerdo con que la versión taquigráfica de mis palabras pasen al Poder Ejecutivo a fin de que se subsane el problema mencionado, sin perjuicio de que volveremos a plantear el tema si no encontramos una respuesta adecuada de parte de dicho Poder.

SEÑOR PRESIDENTE. - Se va a votar la propuesta del señor legislador Atchugarry.

(Se vota:)

-7 en 7. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

5) TRAMITES DE IMPORTACION. Decreto dictado por el Poder Ejecutivo.

SEÑOR CHIFFLET. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor legislador.

SEÑOR CHIFFLET. - Señor presidente: deseo hacer una exposición que no va a insumir más de 10 ó 15 minutos a la Comisión Permanente, acerca del decreto sobre trámites de importación que acaba de dictar el Poder Ejecutivo y que entraría en vigencia a partir del próximo lunes.

Si los señores legisladores tienen la amabilidad de aceptar escucharme durante algunos minutos, haría una exposición absolutamente objetiva, narrando los hechos tal como los hemos vivido y recogido, aportando los documentos correspondientes a mis alusiones.

Naturalmente, los señores legisladores y la Comisión Permanente en pleno, marcarán el camino más eficaz a seguir.

SEÑOR PRESIDENTE. - La Presidencia autoriza al señor legislador a realizar su exposición en este momento.

SEÑOR CHIFFLET. - Señor presidente: trataré de ceñirme concretamente a los hechos y de exponerlos de la manera más objetiva posible.

El Poder Ejecutivo dictó un decreto, que fue publicado hace un par de días, que entrará en vigencia -tal como he señalado- el 9 de enero próximo.

Dicho decreto establece que el Banco de la República, que hasta ahora y desde hace alrededor de 30 años -el señor legislador Bouzas me acota que esto sucede desde el año 1956- debía desarrollar una etapa de los trámites para importación o exportación, no deberá intervenir más en esta clase de trámites del comercio exterior que quedarán, en el futuro, íntegramente a cargo de la Dirección Nacional de Aduanas. Esto es lo esencial del decreto del Poder Ejecutivo.

En segundo lugar, deseo dejar constancia de que, según el Poder Ejecutivo, el decreto que ha dictado se basa en la necesidad de adaptar la tramitación aduanera nacional a la aprobada por los cuatro países del MERCOSUR en la reciente reunión presidencial de Ouro Preto.

Un diario del día de ayer que, si no me equivoco, es "El Observador", informó que un director del Banco de la República entiende que para que el decreto sea aplicable, antes debería realizarse la aprobación por parte del Parlamento de los acuerdos de Ouro Preto. En este sentido, incorporo a la exposición un juicio personal, ya que me parece que se trata de un razonamiento absolutamente lógico.

Por otra parte, según el propio Poder Ejecutivo y una voluntad generalizada, los acuerdos relativos al MERCOSUR son y deberían seguir siendo en el futuro una política de Estado, es decir, una política que surja del acuerdo, del consenso, de la consulta y de la voluntad unánime de las distintas fuerzas políticas. Sin duda, ésta es una doctrina pacíficamente aceptada e interesa mucho desde el punto de vista de los valores nacionales a defender.

En ese caso, resulta absolutamente inexplicable un decreto que sea aprobado sin previa consulta a las fuerzas políticas. Por lo menos, resulta inexplicable para quienes como nosotros no estamos proclives a entender como consenso o política de Estado la política de un sector político. Creo que esto es así en todas las fuerzas políticas.

Frente a esta situación, la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay, entre otras instituciones preocupadas por el problema, ha planteado algunas objeciones -a nuestro juicio, serias- que merecen un análisis por parte de los señores legisladores integrantes de la Comisión Permanente y que, particularmente, necesitarán el pronunciamiento de diversas fuerzas políticas.

De alguna manera, la AEBU ha dado el alerta, aunque conviene precisar que no se proponen medidas gremiales que podrían afectar los trámites en la Aduana. El tema ha sido planteado públicamente a los partidos y a los miembros de la Comisión Permanente, solicitando nuestro pronunciamiento.

Entre otros dirigentes, José Luis Blasina y Eduardo Fernández manifestaron que el proyecto presenta algunos inconvenientes particularmente graves. Se considera que las consecuencias de una aplicación abrupta de este decreto pueden ser negativas, ya que se entiende que la Dirección Nacional de Aduanas no está capacitada para realizar sin inconvenientes esta tarea que ahora, de manera bastante intempestiva, se le encomienda.

Este hecho podría tener repercusiones, por ejemplo, desde el punto de vista sanitario. Según este decreto, el control de las mercaderías se realizará después de que los productos ingresen al mercado de consumo, es decir, cuando ya están fuera de la Aduana. Esto, referido a los alimentos y, particularmente, a los medicamentos, puede crear algún problema. En otros términos, el decreto no elimina -en algunos aspectos- la participación del Banco de la República, sino que le reserva un papel de contralor en la fase posterior a la salida de la mercadería de la Aduana. Hasta que se ponga en vigencia el Código Aduanero del MERCOSUR, según prevé el decreto, esa tarea se llevará a cabo una vez que los artículos salgan de la Aduana, en coordinación con la Dirección Nacional.

Como he señalado anteriormente, los dirigentes de la AEBU indican que la preparación de los funcionarios de la Aduana no puede ser abrupta. ¿Hay razones para sostener ese punto de vista?

Hemos tenido oportunidad de leer un documento -que queremos dejar a disposición de los señores legisladores- de la Asociación de Industriales del Uruguay que hace referencia a un proyecto de modernización de la Dirección Nacional de Aduanas y a un informe de un consultor del Banco Interamericano de Desarrollo sobre la intervención del Banco de la República en las operaciones de comercio exterior.

En el mencionado informe -que sintetizaré lo más brevemente posible- los industriales textiles destacan, por ejemplo, que para fortalecer las áreas de la Aduana encargadas de los despachos de importación, evaluar su funcionamiento y efectuar el traspaso de la función equivalente realizada por el Banco de la República, sería necesaria una planificación de las actividades, que llevaría unas veinte semanas. Además, el informe señala que para revisar procedimientos vigentes en las operativas de comercio exterior, introducir las reformas necesarias para su simplificación y eficacia e implantar los procedimientos operativos revisados, sería necesaria la aplicación de una reorganización de la actividad que llevaría por lo menos cincuenta y ocho semanas.

Asimismo, el informe plantea carencias en el área de recursos humanos de la Aduana y destaca que la posición de la Asociación de Industrias Textiles del Uruguay es totalmente contraria a que se desactive la intervención del Banco de la República en el contralor de importaciones hasta tanto no se cumplan las actividades previstas. Agrega que proceder de otro modo no resultaría una garantía respecto a valores de transparencia, y aun de libre competencia, que se pretenden consolidar desde el punto de vista del propio Gobierno.

La Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay cuenta con un informe de su asesor técnico, el doctor Armando Cuervo, que analizando este tema sostiene que el Banco de la República mantiene los cometidos en la operativa del comercio exterior, fundamentalmente, en relación a la introducción de mercaderías al país que derivan de los artículos 2° y 9° de la ley N° 10.000.

¿Cuáles son esos cometidos? El doctor Armando Cuervo indica que son los siguientes: controlar, a los efectos pertinentes, los valores, destinos y procedencia de las mercaderías introducidas al país y autorizar los permisos de importación o exportación para que la Aduana, pueda, a su vez, autorizar el retiro de los bienes correspondientes, así como las importaciones, previa presentación de los permisos de despachos ante la Dirección Nacional de Aduanas.

Otros fundamentos del informe enviado a la Comisión Representativa del Banco de la República por su abogado destacan lo siguiente: se le ha consultado sobre los alcances del inciso final de la ley N° 16.320 sobre la operativa del comercio exterior, puesto que el Poder Ejecutivo entiende que esa disposición quitó los cometidos que tenía el Banco. Sin embargo, el asesor de AEBU entiende que eso no ha ocurrido. ¿Por qué? El artículo 152 de esa Rendición de Cuentas expresa que "Es de exclusiva competencia de la Dirección Nacional de Aduanas la valoración y verificación de todas las mercaderías declaradas en los despachos de importación y que se pretenden introducir al país". Pero este texto no puede tomarse aisladamente. El artículo 152 sustituye al artículo 25 del decreto-ley N° 14.629 que creó un Impuesto Unico a la Importación, y en él se hace referencia a los tributos y gravámenes, aduaneros o no, que percibe la Dirección Nacional de Aduanas en la introducción de mercaderías al país. Es en ese contexto que debe ser analizado el mencionado artículo de la Rendición de Cuentas. Esta disposición ratifica las facultades que la Aduana ya tenía. Lo que agrega es la exclusividad de esa competencia por parte de la Aduana. En otros términos, lo que el legislador buscó fue impedir que las facultades que la Aduana ya tenía fueran transferidas a terceros privados; no trató de quitarle facultades al Banco de la República.

En materia de comercio exterior, las facultades del Banco de la República están contempladas, fundamentalmente, en los artículos 2° y 9° de la ley N° 10.000, referida al antiguo Contralor de Exportaciones e Importaciones, en razón del artículo 16 de la ley N° 12.670 y el artículo 22 del decreto-ley N° 14.629, que prevé que los permisos de despacho deben ser acompañados de la copia de denuncia de importación correspondiente autorizada por el Banco de la República.

Por lo tanto, las facultades del Banco de la República han quedado intactas. ¿En qué caso podríamos aceptar una derogación tácita? Para que ésta se pueda admitir deben resultar absolutamente incompatibles los preceptos de la nueva norma con el contenido de las disposiciones anteriores. Esto es el abecé en materia jurídica. Personalmente no soy abogado, pero estas cuestiones las entendemos los profanos.

¿Qué opina el Banco de la República sobre este tema? Al respecto tenemos -y dejamos a disposición de los señores legisladores- un informe del 23 de noviembre de 1994 de la Sala de Abogados del Banco de la República acerca de la Ley sobre Contralor del Comercio Internacional. Se consulta a la Sala de Abogados acerca de la posición en que quedó el Banco después de que el Poder Ejecutivo vetara el proyecto de ley sobre los controles de la institución en las operativas de comercio exterior. Como se recordará, el proyecto fue vetado por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo no levantó las observaciones interpuestas y, en consecuencia, no se transformó en ley.

¿Cuáles son, entonces, las normas que regulan la actividad del Banco en materia de comercio exterior y concretamente, en materia de importaciones?

La Sala de Abogados analizó los antecedentes. No voy a detallar esos aspectos porque se trata de un largo informe, pero muy claro. En primer lugar, señala las disposiciones que regían desde la creación del Banco. En segundo término, destaca que a partir de 1940 se creó un nuevo Sistema de Contralor de Exportaciones e Importaciones. Finalmente, se refiere a la derogación, por la Reforma Monetaria y Cambiaria del año 1959, de las disposiciones de contralor y señala que la nueva ley, en este momento, transfiere al Directorio del Banco de la República las funciones conferidas antes a la Comisión Honoraria del Contralor. En otros términos, no se derogó la ley N° 10.000 en su totalidad y todo el sistema de contralor administrativo quedó en poder del Directorio del Banco de la República.

¿Cuál es la situación actual? A partir de la reforma monetaria y cambiaria, la Aduana tiene el contralor directo de la importación y exportación de bienes y también el control físico de los recintos en los que se puede introducir o exportar mercaderías; además, debe fijar el valor de aduana de éstas. Es decir, analiza la coincidencia entre lo declarado y lo efectivamente negociado a fin de calcular y percibir los tributos aduaneros. Sin embargo, no puede despachar permiso alguno, de importación o exportación, sin la autorización del Banco de la República. Esto es lo que señala el informe de la Sala de Abogados correspondiente al mes de diciembre de 1994.

En síntesis, el Banco de la República tiene las siguientes facultades: controlar los valores, destinos y procedencia de los bienes -de acuerdo con lo que establece el artículo 2° de la ley

Nº 10.000- y autorizar previamente los despachos de importación y exportación, comunicándolo a la Aduana para que ésta posibilite la salida de los bienes.

Por consiguiente, la Sala de Abogados entiende que los cometidos de comercio internacional conferidos por las leyes Nº 10.000 y 12.670 están vigentes. Esto significa que el Banco debe actuar antes de cada despacho aduanero.

Además, se consultó a la Sala sobre la incidencia que tiene en este régimen el artículo 152 de la ley Nº 16.320, de Rendición de Cuentas. La ley sólo regula la materia aduanera en relación a los tributos que perciba la Aduana y no a los que perciba el Banco de la República. A continuación, el documento de la Sala de Abogados detalla las facultades de ese Organismo.

Cabe señalar que hoy sabemos que el Directorio del Banco de la República impugnará ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo el criterio sostenido por el Poder Ejecutivo. A este respecto, nos planteamos qué podría suceder si el lunes, cuando comience a aplicarse el decreto, la Aduana presenta insuficiencias y los procedimientos se realizan sin la transparencia debida, o si de algún modo se traban las operaciones de comercio exterior. En este sentido, ya circulan algunos rumores que no voy a detallar porque confieso que no es algo absolutamente confirmado. Sin embargo, se ha sostenido que si la Aduana estuviera en situación de insuficiencia, una de las dos empresas que asesoraron a la Dirección Nacional de Aduanas podría encargarse de alguno de los procedimientos.

Por supuesto, es éste un problema muy delicado -sobre el que no nos vamos a pronuniar en este momento- porque significaría una suerte de privatización. Si esto ocurre, naturalmente expondremos nuestra posición ante esta Comisión Permanente.

Simplemente, hemos realizado aquí una exposición sobre los hechos. Hemos señalado todos los problemas involucrados y creemos que de la propia exposición surge que nos asalta la misma preocupación que tiene la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay y la Asociación de Industriales Textiles.

En mi opinión, podríamos distribuir toda esta información e incorporarla a la versión taquigráfica, ya que distintos sectores han solicitado la opinión y el pronunciamiento de la Comisión Permanente. Desde luego, se nos ha llamado la atención sobre temas que pueden, eventualmente -y no exagero- crear una situación de caos en el comercio exterior. Aclaro que no quiero provocar alarma; simplemente, señalo que esto es una posibilidad. Asimismo, debemos tener en cuenta que este informe viene avalado por técnicos que tienen gran experiencia en estas operaciones, por lo que esta cuestión debe merecer la preocupación de los señores legisladores.

SEÑOR PRESIDENTE. - Si la Mesa ha comprendido bien, el señor legislador solicita que el documento a que ha hecho referencia sea incorporado a la versión taquigráfica y distribuido entre los miembros de la Comisión Permanente.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar en tal sentido.

(Se vota:)

-7 en 7. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

6) MENSAJE DEL PODER EJECUTIVO SOLICITANDO VENIA PARA DESIGNAR VICEPRESIDENTE DEL DIRECTORIO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL DE USINAS Y TRASMISIONES ELECTRICAS

SEÑOR PRESIDENTE. - La Comisión Permanente pasa a sesión secreta para considerar el primer punto del orden del día.

(Así se hace. Es la hora 16 y 15 minutos)

(En sesión pública)

SEÑOR PRESIDENTE. - Habiendo número, continúa la sesión.

(Es la hora 16 y 42 minutos)

-Dése cuenta de lo actuado en sesión secreta.

SEÑOR SECRETARIO (Dr. Juan Harán Urioste). - La Comisión Permanente en sesión secreta decidió que volviera a estudio de la Comisión la solicitud de venia del Poder Ejecutivo para designar al doctor Carlos Eduardo Abdala como vicepresidente de UTE.

SEÑOR STIRLING. - Pido la palabra para una aclaración.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor legislador.

SEÑOR STIRLING. - Quisiera saber cómo fue la resolución.

SEÑOR PRESIDENTE. - Se resolvió que el asunto vuelva a Comisión.

SEÑOR STIRLING. - ¿No sería bueno decir que es porque...

SEÑOR PRESIDENTE. - La Presidencia debe aclarar que estamos ante una situación delicada, ya que este tema fue considerado en sesión secreta.

7) TRAMITES DE IMPORTACION. Decreto dictado por el Poder Ejecutivo.

SEÑOR ATCHUGARRY. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor legislador.

SEÑOR ATCHUGARRY. - Señor presidente: simplemente, deseo formular una solicitud complementaria con respecto al tema tratado por el señor legislador Chifflet, a propósito de los dos decretos relativos al sistema de exportaciones e importaciones. Según tengo entendido, el Cuerpo resolvió que se nos distribuyera ese repartido. En tal sentido, quisiera solicitar que se remitiera una copia de las palabras pronunciadas por él al PLADES -que es la oficina especializada al respecto- a los efectos de que ésta nos haga llegar los comentarios que merezcan los informes de la Sala de Abogados del Banco de la República y demás -tal como lo ha mencionado el señor legislador- para el mejor esclarecimiento del tema.

SEÑOR PRESIDENTE. - Se va a votar la moción formulada.

(Se vota:)

-7 en 7. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

(Texto de la documentación presentada por el señor legislador Guillermo Chifflet)

"Banco de la República
Oriental del Uruguay

Montevideo, noviembre 23 de 1994.

SALA DE ABOGADOS

PRESIDE: DR. RODOLFO PONCE DE LEON
ASISTEN: Dres. Rodolfo Ponce de León, Milton Nieves, Hugo Yarza, Raúl Caputi, Carlos Blanc y Hugo Casa.

ABOGADO REDACTOR: Dr. Raúl A. Caputi.

Asunto: Ley sobre Contralor
del Comercio Internacional.
SALA 752

De acuerdo a lo expresado por el Sr. Gallart, se consulta sobre la posición en que quedó el Banco, luego de vetado el proyecto de ley sobre los controles del Banco en las operaciones del comercio exterior.

Al ser vetado el proyecto de ley del 22.6.94 sobre el régimen de regulación de importaciones, por el Poder Ejecutivo el 30.6.94, y teniendo en cuenta que la Asamblea General no levantó las observaciones y objeciones opuestas por el Poder Ejecutivo, el mismo no se transformó en ley.

En consecuencia, las normas que regulan la actividad, el Banco de la República en materia de Importaciones y su introducción al territorio aduanero nacional, se podría sintetizar de la siguiente forma.

I) ANTECEDENTES.- a) Nuestro Banco desde su creación tuvo vinculación con las actividades relacionadas con la introducción de bienes al país (importación), y también a la salida de bienes del país (exportación). Dicha vinculación tenía relación con sus actividades de Banco Emisor, y controlador de la actividad de intermediación financiera.

El encargado por la ley en autorizar la introducción y salida de bienes en nuestro medio, fue la Aduana, quien vigilaba todos los aspectos de contralor y revisación en la materia.

b) Al inicio de la década del 40 se aprobó un nuevo sistema de Contralor de Exportaciones e Importaciones, creándose un organismo con ese nombre, que tenía las funciones de controlar los valores, destinos y procedencias de los productos que exporte el país y de las mercaderías importadas, intervenía en la distribución individual del cambio extranjero y otorgaba las autorizaciones de importación de acuerdo a las disposiciones que en esa ley se establecían (Art. 2° de la ley N° 10.000).

Además se introdujo un nuevo contralor, ya que no se podía despachar ningún permiso de Importación o Exportación, sin la previa autorización del Contralor.

Con esta ley se crea un mecanismo de contralor de la Aduana, en materia de importación y exportación que incidirá en las valoraciones, destinos y procedencias de los bienes entren o salgan del país. Y para asegurarse de que la Aduana actuará de acuerdo a lo que disponga el Contralor creado, se dispone que no podrá despachar ningún permiso de Importación o de Exportación, sin su autorización previa. (Art. 2° y 9° de la ley N° 10.000).

El sistema también creó un mecanismo de reparto de divisas entre los importadores, a fin de que el Estado pudiera controlar el mercado de importación otorgando divisas para el pago al extranjero y autorizando la fijación de tipos de cambios para las diversas operaciones que se autoricen.

c) Agotado este sistema del Contralor de Exportaciones e Importaciones, se aprueba la ley N° 12.670 llamada de Reforma Cambiaria y Monetaria.

Se deroga el sistema de fijar tipos de cambios para las diversas operaciones del comercio internacional y se declara la libre importación de toda clase de mercaderías, artículos, productos y bienes.

En lo relativo a la materia de contralor del comercio internacional, el Art. 16 de esta ley, determina que la ley N° 10.000 quedará derogada en cuanto se oponga a la ley N° 12.670, y que transfiere al Directorio de nues-

tro Banco las funciones conferidas a la Comisión Honoraria del Contralor.

Quiere decir, que la ley derogó los cupos cambiarios de tipos fijos, y declaró la libre importación de bienes, sin que esto signifique la total derogación de la ley Nº 10.000 y el sistema de contralor administrativo que quedó en poder del Directorio del BROU.

II) SITUACION ACTUAL. - Desde la ley Nº 12.670 en adelante, el sistema fue que la Aduana tiene la actividad de control directo de la importación y exportación de bienes, y el físico de los recintos donde se pueden introducir y sacar los bienes al y desde el territorio aduanero nacional.

También tiene facultades de fijar el "Valor de Aduana" de las mercaderías objeto de las operaciones, así como la coincidencia de lo declarado con lo efectivamente negociado, a fin de calcular y percibir los Tributos Aduaneros (Dec. Ley 14.629). Y no puede despachar ningún permiso de Importación o Exportación, sin la autorización del BROU, a fin de posibilitar el cálculo y percepción de los recargos de importación. (Ley 12.670).

El BROU tiene las facultades de controlar los valores, destinos y procedencias de dichos bienes (Art. 2º Ley 10.000).

Y tiene que autorizar previamente los despachos de importación y exportación, comunicándolo a la Aduana para posibilitar el desaduanamiento de los bienes. (Art. 9º Ley 10.000).

La Sala de Abogados con fecha 4.8.92, produjo informe sobre la materia, en oportunidad de aprobarse una serie de decretos por el Poder Ejecutivo con fecha 16.7.92, y relacionados en las importaciones y admisión temporaria.

Allí se concluía: "En definitiva, esta Sala entiende que los cometidos de contralor del comercio internacional conferidos al Banco por las leyes Nos. 10.000 y 12.670 permanecen vigentes.

Ello implica que el Banco debe ejercer sus controles con carácter previo al despacho aduanero, (Por considerarlo de interés complementario al presente dictamen, se agrega el dictamen emitido por esta Sala el 4.8.1992, con motivo de la sanción del decreto 333/92).

Se pregunta sobre la incidencia en este régimen, que tiene el Art. 152 inciso 5º de la ley 16.320.

Dice así: "Es de exclusiva competencia de la Dirección Nacional de Aduanas la valoración y verificación de todas las mercaderías declaradas en los despachos de importación y que se pretendan introducir en el país."

Este artículo sustituye al artículo 25 del Decreto Ley 14.629 de 5.1.77, que creó el Impuesto Unico a la Importación (IMADUNI). La ley lo define así en su artículo 2º, que dice: "Este impuesto será sustitutivo de la totalidad de los derechos de aduana así como de todos los tributos adicionales y demás gravámenes aduaneros o no, percibidos por la Dirección Nacional de Aduanas en ocasión de la importación de las referidas mercaderías..."

Es una ley que sólo regula por definición la materia aduanera en relación a los tributos que perciba la Aduana y no los que perciba el BROU.

Le otorga facultades exclusivas a la Aduana sobre dos aspectos de las importaciones, la valoración y verificación. Y relacionados con hechos que atiendan la percepción de tributos aduaneros como lo dispone el Art. 2º del dec. ley 14.629

La Aduana sigue fijando el "Valor de Aduana" que no es otra cosa que el precio CIF promedio de las mercaderías, o el precio CIF fijado por el Poder Ejecutivo, según el caso.

El BROU continúa con sus facultades de controlar esos valores, así como los destinos y procedencias, que no fueron tocados por la norma en estudio. En especial a los efectos de cumplir con el encargo legal de calcular los recargos de importación.

No podemos decir que la nueva redacción del Art. 25 del Dec. Ley 14.629 derogó tácitamente la facultad que tenía el BROU de controlar la fijación del "Valor de Aduana", pues la norma reafirma la competencia exclusiva de la Aduana de fijar el Valor y verificar las mercaderías, que ya las tenía. Pero no indica ni por asomo, que quiera derogar las facultades de contralor que tiene el BROU en esta materia.

El cometido "legal" (no derogable por decreto), que el Banco tiene para calcular los recargos, tiene su fuente en el art. 22 de la ley 14.629 (Ley de IMADUNI).

Por otra parte, según tenemos entendido la introducción del último inciso del Art. 25 del Dec. Ley 14.629, en la redacción dada por la ley 13.620 en su artículo 25, tuvo su motivación en que el legislador no quería que la administración aduanera, por vía indirecta otorgara la facultad de valorar y verificar, a terceros privados.

El legislador quiso que la Aduana hiciera ella misma y por sí, la valoración y verificación a fin de calcular y percibir los Tributos Aduaneros.

Es evidente que no se quiso derogar o modificar las facultades que tiene el Banco, con relación al cálculo y percepción de recargos a la importación.

Corroborando esta posición, el Poder Ejecutivo en un reciente decreto de fecha 6.10.94, Reglamentario de la Ley 16.246 (Ley de Puertos), tiene por lo menos dos artículos sobre el tema que dan la posición actual de dicho Poder sobre el rol que tiene actualmente el Banco, con relación a la materia de Contralor del Comercio Internacional.

Los artículos son el 47 que habla de la ejecución de controles sobre las mercaderías y dice: "Los organismos que efectúan controles relacionados con la salud o el comercio exterior, como MGAP, MSP, BROU, etc. deberán llevar a cabo las inspecciones físicas de productos y mercaderías en los locales de los importadores o exportadores.

Caso de no ser posible esta práctica, lo harán en las zonas de control aduanero, sitas en los accesos de los exclaves portuarios, en coordinación con la Aduana y procurando no exceder el tiempo necesario para el control aduanero".

Y el artículo 61, sobre Competencias del Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), dice: "El BROU deberá coordinarse con la DNA, a través de la Capitanía de Puerto o quien ejerza sus funciones, para realizar aquellos controles considerados imperativos en el ejercicio de sus competencias, de manera de suprimir los controles redundantes con otros ya efectuados por la Aduana, con ocasión del comercio exterior a través de los puertos. En cualquier caso y, dadas las características de libre circulación de las mercaderías en el puerto libre, los controles necesarios deberán ser ejecutados fuera del exclave aduanero."

El BROU llevará a cabo los ajustes normativos pertinentes.

En conclusión, el BROU tiene a su cargo las siguientes operaciones:

a) Revisar la liquidación practicada por el interesado, a fin de ver si los bienes objeto de la operación, están dentro de la codificación internacional.

b) De ser necesario reliquidar a ajustar los recargos a la importación que debe percibir

c) En los casos de contrabando, calcular y percibir el doble de los recargos a la importación. (Art. 495 de la ley N° 14.106).

d) Controlar a los efectos pertinentes los valores, destinos y procedencia de los bienes (Art. 2° de la ley N° 10.000 y Art. 16 de la ley N° 12.670).

e) Autorizar los permisos de Importación o Exportación, a fin de que la Aduana puede autorizar el desaduanamiento de los bienes (Art. 9° ley N° 10.000).

Dr. Rodolfo Ponce de León
Presidente Ad-hoc

Esc. Milton Rostan Mazzolini
Secretario Técnico

CAMARA DE INDUSTRIAS DEL URUGUAY
ASOCIACION DE INDUSTRIAS TEXTILES DEL URUGUAY

DE:	Asociación de Industrias Textiles del Uruguay
PARA:	Sr. Ernesto Soler
ASUNTO:	Programa de Modernización Dirección Nacional de Aduanas
FECHA:	28 diciembre 1994

Con relación a la copia del Informe Inicial del Proyecto de Modernización de la Dirección Nacional de Aduanas que gentilmente se nos hiciera llegar, así como del Acta del 28 de setiembre p.pdo, queremos compartir con Ud. las siguientes reflexiones:

1.- En el último párrafo de la primer página de la referida Acta se hace mención a un informe de Consultor del Programa BID-PLADES respecto a la intervención del BROU en las operaciones de Comercio Exterior. Se indica que se adjunta síntesis de ese informe el cual no hemos recibido y que consideramos indispensable para mejor formar opinión sobre el tema.

2.- De la lectura del referido informe inicial destacamos:

Actividad 3.2: "fortalecer las áreas de la Aduana encargadas del despacho de importación; evaluar su funcionamiento y efectuar el traspaso de la función equivalente realizada por el BROU" (duración 20 semanas).

Actividad 3.3: "revisar los procedimientos vigentes de las operativas de Comercio Exterior, introducir las reformas necesarias para su simplificación y eficacia e implantar los procedimientos operativos revisados" (duración 58 semanas).

En particular preocupa el ítem identificado como 3.3.5 que habla de utilización de selectividad para la verficación documental y física en el control a priori de las importaciones, situación ésta absolutamente inconveniente para los despachos de mercaderías textiles. En el ámbito del MERCOSUR habrá un régimen de excepción para los flujos de comercio textiles situación ésta extendida en el mundo entero.

Actividad 3.6: "reestructurar la unidad administrativa de valoraciones a cargo de inspectores de Aduana

previamente capacitados y seleccionados" (duración 45 semanas).

INDUSTRIA ACTIVA PAIS PROSPERO

CAMARA DE INDUSTRIAS DEL URUGUAY
ASOCIACION DE INDUSTRIAS TEXTILES DEL URUGUAY

Queda reconocida implícitamente la carencia en el área de Recursos Humanos de la Aduana. Es este tema particularmente sensible en la aplicación del régimen de defensa contra prácticas desleales de comercio donde toda la eficacia del mismo queda supeditada a la correcta valoración de la mercadería en la Aduana previo al despacho responsabilidad hoy en la Mesa Técnica del BROU con la supervisión de la Mesa de Valoración BROU-Aduana.

Por todo lo anterior, anticipo a Ud. que la posición de la Asociación de Industrias Textiles del Uruguay es totalmente contraria a la desactivación de la intervención del BROU en el contralor de importaciones hasta tanto no se cumplan las actividades previstas en los enunciados anteriores.

Proceder de otro modo no tiene a nuestro entender ningún tipo de garantía respecto a valores de transparencia y libre competencia que se pretenden consolidar.

Sólo en consecuencia con nuestra sugerencia estimamos posible alcanzar los objetivos previstos en el proyecto con el BID.

Saluda a Ud. atentamente.

Ing. Pablo A. Illariette
Presidente

c.c: Ing. Jacinto Muxi
Sr. Washington Corallo

Montevideo, 15 de diciembre de 1994.

Compañeros Integrantes de la
Comisión Representativa del BROU
Presente

Se solicita nuestra opinión, sobre los alcances del Art. 152 inciso final de la ley N° 16.320, en lo relacionado con los cometidos que tiene el BROU en la operativa del comercio exterior.

Concretamente se quiere saber si la disposición mencionada le quitó los cometidos que tenía el Banco de conformidad con la legislación anterior.

A nuestro juicio, ello no ha ocurrido, vale decir que el BROU mantiene los cometidos en la materia, en virtud de lo que expondremos a continuación.

El inciso final del Art. 152 de la ley N° 16.320, establece que: "Es de exclusiva competencia de la Dirección Nacional de Aduanas la valoración y verificación de todas las mercaderías declaradas en los despachos de importación y que se pretenden introducir al país". Ahora bien, este inciso de la norma, no puede tomarse aisladamente, sino que debe referirse al contenido total del artículo. En este sentido, el Art. 152 sustituye el Art. 25 del decreto-ley 14.629, que creó un Impuesto Unico a la Importación. A su vez, este decreto ley se refiere a los tributos y gravámenes, aduaneros o no, que percibe la Dirección Nacional de Aduanas en ocasión de la introducción de mercaderías al país.

En consecuencia, la redacción dada al Art. 25 del decreto-ley 14.629, por el art. 152 de la ley N° 16.320, debe ser analizada en el contexto de aquel.

Asimismo, y analizada la disposición en el contexto del decreto-ley 14.629, debemos decir, que el Art. 152 inciso final de la ley N° 16.320 ratifica facultades que la Aduana ya tenía -fijar el valor y verificar las mercaderías introducidas al país-. Lo que se agrega, es la exclusividad de esa competencia de la Aduana. Pero además, esa exclusividad en la competencia de la Dirección Nacional de Aduanas, está referida únicamente a valorar y verificar las mercaderías introducidas al país, en relación con la percepción de los tributos (Art. 2° decreto-ley 14.629).

Parece claro que el legislador, con el último inciso del Art. 152 pretendió impedir, que las facultades que la Aduana ya tenía fueran transferidas a terceros privados y no quitarle facultades al BROU.

En cambio, las facultades que tiene el Banco en materia de comercio exterior, están establecidas, fundamentalmente en los Arts. 2° y 9° de la ley N° 10.000 -contralor de importaciones y exportaciones, control de valores y procedencia de mercaderías importadas y la autorización previa de aquellas importaciones-, en virtud del Art. 16 de la ley N° 12.670 y Art. 22 del decreto-ley 14.629 que prevé que los permisos de despacho deben ser acompañados de la copia de denuncia de importación correspondiente, **autorizada por el BROU.**

Esta última disposición, entendemos, que reafirma la posición que sustentamos, en cuanto a que el Art. 152 in fine, no le quitó las facultades al Banco. En efecto, si se entendiera que esta norma le confiere exclusividad a la Dirección Nacional de Aduanas sobre todo lo relacionado con la introducción de mercaderías al país, se tendría que haber derogado el Art. 22 del decreto-ley 14.629, circunstancia que no ocurrió.

Como expresamos anteriormente, el Art. 152 de la ley Nº 16.320 dio la redacción actual al Art. 25 del decreto-ley 14.629, por tanto entraría en contradicción este artículo con el 22 de la misma ley. De este modo, de acuerdo al Art. 20 del Código Civil, es el contexto de la ley -en la especie el decreto-ley 14.629- el que servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía. Y aplicando esta técnica interpretativa, debemos llegar a la conclusión que las facultades del Banco han quedado intactas.

Esta posición, además es la que se compadece con las técnicas interpretativas de las normas jurídicas. Cuando se trata de interpretar una norma, en caso de que no haya una derogación expresa, debe tratarse de conciliar las existentes.

En efecto, para que se configure una derogación tácita de una ley, debe haber una inconciabilidad absoluta entre los preceptos de la nueva regla con los contenidos de las anteriores.

Debe tenerse presente, que en una materia -fundamental para el país en este momento- como lo es el comercio exterior, no puede sostenerse que hubo una derogación tácita de dos leyes que son piedras angulares en la materia.

En este sentido, la posición que sostenemos, es la única que logra la armonización entre las normas que operan en materia de comercio exterior, logrando una interpretación que armoniza y concilia las normas en cuestión.

En suma y a modo de conclusión, el Banco de la República mantiene los cometidos en la operativa del comercio exterior, fundamentalmente, en relación a la introducción de mercaderías al país, derivados de los Arts. 2º y 9º de la ley Nº 10.000, esto es, controlar a **los efectos pertinentes los valores destinos y procedencia de las mercaderías introducidas al país y autorizar los permisos de importación o exportación, para que la Aduana pueda autorizar el desaduanamiento de los bienes correspondientes y autorizar las importaciones**, previa presentación de los permisos de despachos, ante la D.N.A.. Ello sin perjuicio de otras operaciones que no son motivo de la consulta.

Sin otro particular, saludamos a los compañeros fraternalmente.

Armando Cuervo
Abogado"

8) SE LEVANTA LA SESION

SEÑOR PRESIDENTE. - No habiendo más asuntos en el orden del día, se levanta la sesión.

(Es la hora 16 y 43 minutos)

DR. ALBERTO ZUMARAN
Presidente

Dr. Juan Harán Urioste
Dn. Martín García Nin
Secretarios

Freddy A. Massimino
Subdirector del Cuerpo de Taquígrafos del Senado

Corrección y Control de la Impresión
División Publicaciones del Senado

Dep. Legal Nº 205148/94